C.D. Howe Institute
Institut C.D. Howe
e-brief

Le conte de deux provinces : Le dépassement des dépenses en Ontario et au Québec signale des difficultés budgétaires

par Yvan Guillemette et William Robson

10 mai 2006

Au printemps, le dépôt simultané des budgets provinciaux en Ontario et au Québec a permis d'observer la réaction des administrations de deux provinces importantes aux proies avec des défis similaires. Les budgets et les commentaires à leur sujet sont généralement axés sur l'avenir. Mais avant de se fier aux projections, les observateurs devraient commencer par se demander ce que les chiffres de cette année révèlent sur la fiabilité des engagements budgétaires du passé.

La réponse, en quelques mots, c'est qu'au cours des dernières années, les prévisions de dépenses budgétaires des 12 mois à venir ont été bien plus fiables au Québec qu'en Ontario. Au cours des 10 dernières années, les deux provinces ont généralement dépensé davantage que ne l'estimaient leurs prévisions. Bien que le Québec ait rectifié son tir au point où ses citoyens peuvent être assez confiants que les promesses budgétaires de cette année sont sérieuses, l'Ontario, pour sa part, continue à dépasser largement ses engagements. Les Ontariens et les Ontariennes sont donc en droit de ne pas prendre au pied de la lettre les récentes promesses de contrôle des dépenses faites par leur gouvernement.

Comme toute autre province, l'Ontario et le Québec sont aux prises avec une infrastructure vieillissante et des pressions incessantes pour augmenter les dépenses dans le secteur de la santé. Plus particulièrement, les deux provinces les plus grandes au pays sont affectées négativement par l'évolution de l'offre et de la demande globales, qui ont exercé des pressions à la hausse sur les prix des ressources naturelles par rapport aux prix de la fabrication. De quelle façon les deux provinces centrales réagissent aux défis économiques de la concurrence dans leurs industries clés et à un dollar canadien appuyé par le prix des ressources est un sujet qui concerne tant les citoyens de ces provinces que les Canadiens ailleurs au pays.

Il y a biens des raisons de s'inquiéter, vu la récente performance de ces deux provinces. En termes de croissance de la production et de l'emploi, elles traînent derrière le pays dans son ensemble. Leurs systèmes d'imposition n'encouragent pas les travailleurs ni, particulièrement dans le cas de l'Ontario,

l'investissement, par rapport à la plupart des autres provinces et même des autres pays (Mintz *et al.*, 2005). Et la tendance récente des dépenses en immobilisations des entreprises — un facteur de taille influant sur le niveau de vie — ne présage rien de bon pour l'avenir : les travailleurs de l'Ontario ne reçoivent environ que 65 cents chaque année en nouvelles installations de production pour chaque dollar que reçoivent leurs homologues américains, tandis que ceux du Québec reçoivent moins de 50 cents (Goldfarb et Robson, prochainement).

Les mesures qui pourraient améliorer ce rendement n'ont rien de secret. Les deux provinces doivent améliorer leur attrait en tant que lieu où vivre et travailler. Elles doivent maîtriser leur dette, pour permettre à leurs contribuables de financer davantage de services et moins de frais d'intérêts. Elles doivent maintenir des taux d'imposition concurrentiels. Toutes ces priorités exigent une condition préalable essentielle : le contrôle des dépenses de programmes, une tâche qui mérite une attention particulière des parlementaires, puisqu'ils contrôlent les dépenses de programmes bien plus qu'ils ne contrôlent les entrées d'impôts annuelles et les taux d'intérêt. Ce sont les projets de loi budgétaires qui déterminent la survie ou la chute d'un gouvernement.

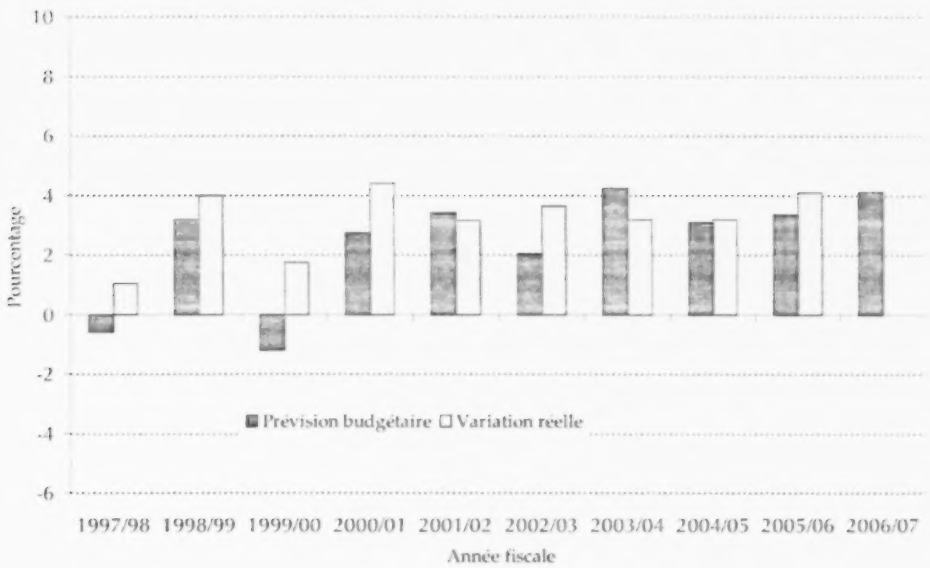
Au plan rhétorique et lors du dépôt des plans financiers chaque année, les administrations de l'Ontario et du Québec n'ont eu de cesse d'admettre l'importance de contrôler les dépenses. Les membres de l'Assemblée législative de l'Ontario et de l'Assemblée nationale du Québec qui, au cours des dernières années, ont appuyé les lois budgétaires, pouvaient raisonnablement penser qu'ils sanctionnaient des plans prudents, pas seulement au niveau du discours, mais parce que les plans de dépenses de chaque exercice financier successif semblaient généralement mesurés.

Cependant, si les résultats réels avaient ressemblé aux plans budgétaires des législateurs, la situation financière des deux provinces serait bien différente de ce qu'elle est en réalité. La Figure 1 compare les projections budgétaires des neuf dernières années aux hausses réelles de dépenses budgétaires affichées à la fin de chaque exercice financier au Québec. Au cours de sept de ces exercices financiers, le gouvernement québécois a dépassé les engagements présentés lors du dépôt du budget. Le dépassement des coûts pendant cette période revient à 0,9 % des dépenses projetées. En dollars, le total des hausses annuelles projetées revient, depuis l'exercice financier 1997-1998, à 10,2 milliards; or, les hausses de dépenses véritables ont été de 14 milliards. Autrement dit, à chaque dollar de hausse des dépenses promis par le gouvernement québécois, il a en réalité ajouté 37 cents de plus.

La Figure 2 donne les projections et les résultats réels de l'Ontario de la même manière. Le Québec manque peut-être à ses promesses de dépenses budgétaires, mais l'Ontario est bien pire. Au cours de chacun des neuf derniers exercices financiers, l'Ontario a dépassé les hausses de dépenses promises par le budget. Le dépassement des coûts pendant cette période revient à 1,8 % des dépenses projetées. En dollars, le total des changements projetés depuis l'exercice 1997-1998 revient à 15 milliards; en réalité, ce montant a été de 26,4 milliards de dollars. À chaque dollar de hausse de programme promis par l'Ontario, il a ajouté 76 cents de plus.

En 2003, les deux provinces ont changé de gouvernement — le Québec en avril, l'Ontario en octobre — et il est donc normal de se demander si leurs

Figure 1: *Variation annuelle des dépenses budgétaires du Gouvernement du Québec*



Sources: Budgets provinciaux et comptes publics.

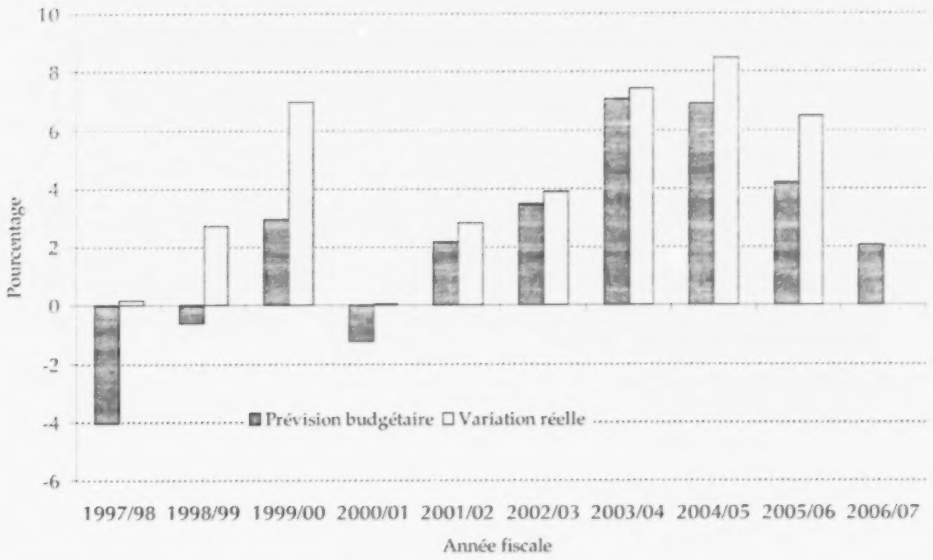
Notes : Pour réduire l'impact des modifications comptables qui fausseraient une comparaison des dépenses projetées figurant dans les budgets annuels avec les dépenses figurant dans les comptes publics les plus récents, nous avons comparé les changements projetés des dépenses de programmes de chaque budget aux changements affichés par les comptes publics pour le même exercice financier. Les chiffres des comptes publics de l'exercice 2005-2006 ne sont pas publiés avant l'automne; les chiffres « réels » donnés pour cet exercice sont donc extraits des budgets provinciaux de 2006.

résultats financiers récents se sont améliorés par rapport à l'administration précédente. Au Québec, la réponse est affirmative. De l'exercice 2003-2004 à celui de 2005-2006, les résultats cumulatifs du Québec sont pratiquement en plein dans le mille — en fait, la hausse totale des dépenses a été inférieure d'environ 0,2 milliard de dollars aux montants prévus par le budget. Par contre, en Ontario, le dépassement des coûts était de 1,6 % pour l'exercice financier 2004-2005, tandis qu'il est évalué actuellement à 2,3 % pour l'exercice 2005-2006. Rien que pour ces deux exercices, le dépassement des coûts revient à 2,9 milliards de dollars, soit égal au déficit provincial pour cette période.

On ne peut trop exagérer l'importance de présenter des projections réalistes aux assemblées législatives au début de l'exercice financier. Le dépôt du budget est le moment où il est possible de faire un choix fondamental parmi les priorités qui exigent une planification et des mesures préalables, en ayant un aperçu clair des compromis. Même ceux et celles qui n'appuient pas un remboursement de la dette ou une réduction des impôts ne devraient pas accepter un écart continuel entre les engagements du gouvernement au moment du budget et ce qu'il produit en fait.

Si les comptes publics de l'exercice 2005-2006 confirment les chiffres déposés à l'Assemblée nationale le 23 mars dernier, le Québec aura entamé une nouvelle ère de responsabilité fiscale, où les projections de dépenses du budget de

Figure 2: *Variation annuelle des dépenses budgétaires du Gouvernement de l'Ontario*



Sources: Budgets provinciaux et comptes publics.

chaque exercice sont un indicateur fiable de ce qui se produira en réalité. Il s'agirait d'une première étape cruciale à l'amélioration de la compétitivité fiscale du Québec et à la résolution de ses défis économiques. En Ontario, par contre, la population a peu de raisons de croire que la hausse modeste de 2,1 % des dépenses projetée dans le budget de 2006 ne se transformera pas, une fois de plus, en une hausse bien plus importante. Pour rétablir la compétitivité fiscale et enrayer un déclin économique relatif, les membres de l'Assemblée législative de l'Ontario auraient beaucoup à apprendre de l'exemple que donne leur voisin à l'est.

Références

Mintz, Jack M., avec Duanjie Chen, Yvan Guillemette et Finn Poschmann. *The 2005 Tax Competitiveness Report : Unleashing the Canadian Tiger*, Commentaire de l'Institut C.D. Howe no 216, Toronto, Institut C.D. Howe, septembre 2005.

Goldfarb, Danielle, et William Robson. « Canadian Workers Need Better Tools : Rating Canada's Performance in the Global Investment Race », *e-brief*, Toronto, Institut C.D. Howe, Prochainement.

Ce *e-brief* est une publication de l'Institut C.D. Howe, traduit de l'Anglais par Manon Charpentier de Nomis Translation Services. Pour plus d'information, contactez Yvan Guillemette, analyste de politique, ou William Robson, Premier vice-président et directeur de la recherche, Institut C.D. Howe, (416) 865-1904, courriel cdhowe@cdhowe.org. Le e-brief est disponible à www.cdhowe.org.

Il est permis de reproduire ce texte, à condition que son contenu ne soit pas modifié et que la référence soit indiquée comme il se doit.